

STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 16755
16 juni
2015

Advies Raad van State betreffende het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart en het Besluit vluchtuitvoering in verband met de wijziging van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie bij Verordening (EU) nr. 2015/445 van de Europese Commissie van 17 maart 2015 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1178/2011 en de invoering van enkele delegatiebepalingen om vergoedingen ter uitvoering van internationale verplichtingen te kunnen vaststellen

Nader Rapport

20 mei 2015
IenM/BSK-2015/98238
Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart en het Besluit vluchtuitvoering in verband met de wijziging van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie bij Verordening (EU) nr. 2015/445 van de Europese Commissie van 17 maart 2015 tot wijziging van Verordening (EU) nr. 1178/2011 en de invoering van enkele delegatiebepalingen om vergoedingen ter uitvoering van internationale verplichtingen te kunnen vaststellen

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 1 april 2015, nr. 2015000587, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 7 mei 2015, nr. W14.15.0095/IV, bied ik U hierbij aan.

Het ontwerp geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding te adviseren het ontwerpbesluit vast te stellen, maar acht het wenselijk dat in de toelichting wordt gemotiveerd waarom Nederland voornemens is voor de tweede maal gebruik te maken van de mogelijkheid tot uitstel van de toepassing van de bepalingen in verordening (EU) nr. 1178/2011 over de Europese vliegbrevetten voor recreatieve luchtvaart, ballonvaart en zweefvliegen. Daarnaast doet de Afdeling advisering een aantal redactionele aanbevelingen.

Naar aanleiding van het advies is de toelichting bij het ontwerpbesluit als gevraagd aangevuld. In het ontwerpbesluit zijn de redactionele aanbevelingen, in overleg met de Afdeling, op twee na overgenomen. In artikel I, onderdeel B, zijn de verwijzingen naar verordening (EU) nr. 1178/2011 gehandhaafd omdat deze correct zijn en de formulering van de inwerkingtredingsbepaling (artikel III) is uit hoofde van de duidelijkheid gehandhaafd.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.



Advies Raad van State

No. W14.15.0095/IV
's-Gravenhage, 7 mei 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 1 april 2015, no.2015000587, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart en het Besluit vluchtuitvoering in verband met de uitvoering van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie, van 3 november 2011, tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en de invoering van enkele delegatiebepalingen om vergoedingen ter uitvoering van internationale verplichtingen te kunnen vaststellen, met nota van toelichting.

Het ontwerpbesluit bevat een tijdelijke grondslag voor de afgifte van Europese vliegbrevetten voor recreatieve luchtvaart, ballonvaart en zweefvliegen. Deze grondslag werkt terug tot en met 1 mei 2014 en vervalt met ingang van 8 april 2018.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het ontwerpbesluit vast te stellen, maar acht het wenselijk dat in de toelichting wordt gemotiveerd waarom Nederland voornemens is voor de tweede maal gebruik te maken van de mogelijkheid tot uitstel van de toepassing van de bepalingen in verordening 1178/2011 over de Europese vliegbrevetten voor recreatieve luchtvaart, ballonvaart en zweefvliegen.

1. Uitstel

Verordening 1178/2011 voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om bij wijze van uitzondering te beslissen de bepalingen van die verordening over Europese vliegbrevetten voor recreatieve luchtvaart, ballonvaart en zweefvliegen, niet toe te passen tot 8 april 2015.[1] Nederland heeft van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.
Bij verordening 2015/445 tot wijziging van de verordening 1178/2011 is deze mogelijkheid verlengd tot 8 april 2018.[2] De toelichting vermeldt dat Nederland voornemens is om ook van deze tweede mogelijkheid tot uitstel gebruik te maken. De toelichting vermeldt evenwel ook dat al sinds mei 2014 een aantal Europese brevetten is afgegeven. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat Nederland geen tijd meer nodig heeft om aan de bepalingen van de Aircrew-verordening over Europese brevetten voor recreatieve luchtvaart, ballonvaart en zweefvliegen te voldoen. Dit roept de vraag op waarom Nederland dan nog van de mogelijkheid tot verder uitstel gebruik maakt. De toelichting gaat hier niet op in.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

1 Artikel 12, tweede lid, van verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Commissie van 3 november 2011 tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad.

2 Artikel 1, punt 3, onder b, van verordening (EU) nr. 2015/445 van de Commissie van 17 maart 2015 tot wijziging van Verordening EU) nr. 1178/2011 voor wat technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen betreft.



Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.15.0095/IV

Artikel I, onderdeel B:

- In artikel 2a het eerste lid schrappen en in artikel 2a, zesde lid, na ‘overeenkomstige toepassing’ toevoegen: van 1 mei 2014 tot 8 april 2018.
- Artikel 2a, tweede lid, omwille van de leesbaarheid, als volgt formuleren:
  ‘In dit artikel wordt onder bewijs van bevoegdheid als recreatief vlieger (LAPL), bewijs van bevoegdheid voor luchtballonnen (BPL) en bewijs van bevoegdheid voor zweefvliegtuigen (SPL) verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in verordening (EU) 1178/2011.’
- In artikel 2a, vijfde lid, omwille van de leesbaarheid, de zinsnede ‘respectievelijk, subdeel I, artikelen FCL.800, FCL.805 en FCL.815, en subdeel J, sectie 10, van bijlage I van’ schrappen en de codes en verwijzingen in deze zinsnede tussen haakjes plaatsen achter de respectievelijke onderdelen a tot en met d.
- Bij de verordening (EU) nr. 2015/445 van 17 maart 2015 is verordening 1178/2011 gewijzigd. Gelet hierop het opschrift, artikel 2a, eerste, vijfde en zesde lid, alsmede de toelichting, actualiseren.
- Artikel III:
  De in artikel III geregelde terugwerkende kracht van artikel I, onderdeel B, onderbrengen in een afzonderlijk artikel, nu dit niet inwerkingtreding, maar overgangsrecht betreft (aanwijzing 96 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart en het Besluit vluchtuitvoering in verband met de uitvoering van Verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie, van 3 november 2011, tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad en de invoering van enkele delegatiebepalingen om vergoedingen ter uitvoering van internationale verplichtingen te kunnen vaststellen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 30 maart 2015, nr. IenM/BSK-2015/52525, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 2.2, derde lid, en 7.6 van de Wet luchtvaart;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van, nr. IenM/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart wordt als volgt gewijzigd.

A

In artikel 1a wordt ‘de artikelen 1.5 en 2.9, tweede en vierde lid,’ vervangen door: de artikelen 1.5, 2.9, tweede en vierde lid, en 7.6.

B

Na artikel 2 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 2a

1. Dit artikel is van kracht tot 8 april 2018 ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de subdelen B, C, I, artikelen FCL.800, FCL.805 en FCL.815, en J, sectie 10, van bijlage I van verordening (EU) 1178/2011.

2. In dit artikel wordt onder de bewijzen van bevoegdheid ATPL, BPL, CPL, LAPL, MPL, PPL en SPL verstaan hetgeen daaronder wordt verstaan in bijlage I, onderscheidenlijk subdelen F, C, D, B, E en C, van verordening (EU) 1178/2011.

3. Onverminderd artikel 2, eerste lid, kan Onze Minister de bewijzen van bevoegdheid BPL, LAPL en SPL afgeven.

4. Een bewijs van bevoegdheid LAPL kan worden afgegeven voor de categorieën luchtvaartuigen: vleugelvliegtuigen (A), helikopters (H), zweefvliegtuigen (S) en luchtballonnen (B).

5. Aan houders van de in het tweede lid bedoelde bewijzen van bevoegdheid kan Onze Minister één of meer van de volgende extra bevoegdverklaringen, bedoeld in respectievelijk, subdeel I, artikelen FCL.800, FCL.805 en FCL.815, en subdeel J, sectie 10, van bijlage I van verordening (EU) 1178/2011, verlenen:
   a. de bevoegdverklaring voor stuntvliegen;
   b. de bevoegdverklaring voor het slepen van zweefvliegtuigen en banners;
   c. de bevoegdverklaring voor het vliegen in bergachtige gebieden;
   d. de bevoegdverklaring voor het geven van vlieginstructie voor instructeurs voor het vliegen in bergachtige gebieden.

6. In afwijking van dit hoofdstuk zijn op de bewijzen van bevoegdheid BPL, LAPL en SPL



uitsluitend de desbetreffende bepalingen van verordening (EU) 1178/2011 van overeenkomstige toepassing.

C

Na hoofdstuk 5 wordt een nieuw hoofdstuk ingevoegd, luidende:

Hoofdstuk 5a. Uitvoering van internationale verplichtingen

Artikel 36a

De hoogte en de wijze van betaling van de vergoeding voor de kosten voor handelingen in het kader van de uitvoering van internationale overeenkomsten gesloten door de Europese Unie en internationale overeenkomsten gesloten door Nederland met derde landen, voor zover dit besluit hier niet reeds in voorziet, wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

ARTIKEL II

Het Besluit vluchtuitvoering wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 2, eerste en tweede lid, wordt 'Onze Minister van Verkeer en Waterstaat' vervangen door: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

B

Na artikel 5 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 5a

De hoogte en de wijze van betaling van de vergoeding voor de kosten voor handelingen in het kader van de uitvoering van internationale overeenkomsten gesloten door de Europese Unie en internationale overeenkomsten gesloten door Nederland met derde landen, voor zover dit besluit hier niet reeds in voorziet, wordt bij ministeriële regeling vastgesteld.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin zij wordt geplaatst, met dien verstande dat artikel I, onderdeel B, terugwerkt tot en met 1 mei 2014 en vervalt met ingang van 8 april 2018.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,



NOTA VAN TOELICHTING

Het onderhavige besluit heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats voorziet het in implementatiewetgeving ten behoeve van de invoering van een aantal communautaire bewijzen van bevoegdheid voor de recreatieve luchtvaart krachtens verordening (EU) nr. 1178/2011 van de Europese Commissie, van 3 november 2011, tot vaststelling van technische eisen en administratieve procedures met betrekking tot de bemanning van burgerluchtvaartuigen, overeenkomstig Verordening (EG) nr. 216/2008 van het Europees Parlement en de Raad (PbEU L 311) (hierna te noemen: verordening (EU) 1178/2011). Daarnaast worden hiermee enkele delegatiebepalingen ingevoerd om vergoedingen te kunnen vaststellen ten behoeve van de uitvoering van internationale verplichtingen.

Met verordening (EU) 1178/2011 zijn onder meer communautaire bewijzen van bevoegdheid (hierna: vliegbrevetten) ingevoerd voor de recreatieve luchtvaart, de zogenoemde LAPL (light aircraft pilot licence), alsmede voor zweefvliegen, de zogenoemde SPL (sailplane pilot licence) en ballonvaart, de zogenoemde BPL (balloon pilot licence). Nederland heeft voor de invoering van deze vliegbrevetten gebruik gemaakt van de mogelijkheid van uitstel op grond van artikel 12, tweede lid, van die verordening, de zogenoemde opt out. Dit is bij brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 24 april 2012, kenmerk IENM/BSK-2012/48279 aan de Europese Commissie genotificeerd. Hierdoor werd de toepasselijkheid van de desbetreffende bepalingen opgeschort tot 8 april 2015. Aangezien deze datum voor de meeste lidstaten ook niet haalbaar bleek, is de Commissie inmiddels voornemens ook deze datum op te schorten tot 8 april 2018. De desbetreffende verordening tot wijziging van Verordening (EU) 1178/2011 is nog niet vastgesteld maar Nederland zal ook van deze uitstelmogelijkheid gebruik maken. In de visie van de Commissie betekent dit dat uiterlijk op die datum de nationale vliegbrevetten moeten zijn omgezet in communautaire vliegbrevetten. Aangezien deze omzetting de nodige tijd vergt, heeft de Europese Commissie via werkdocumenten, het zogenoemde Commission's guidance material[1], laten weten er geen bezwaar tegen te hebben dat de lidstaten, vooruitlopend op de uiterlijke datum alvast LAPL's, SPL's en BPL's uitgeven. Aangezien die bepalingen nog niet van toepassing zijn en de verordening voor deze vliegbrevetten ook geen overgangstermijn kent, is dat echter niet mogelijk op grond van de verordening zelf. Derhalve is bij dit besluit, met het nieuwe artikel 2a van het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart, tijdelijk een nationale grondslag gecreëerd om tijdens de transitieperiode tot 8 april 2018 die communautaire vliegbrevetten te kunnen afgeven. Krachtens het zesde lid van dat artikel zijn tevens de desbetreffende bepalingen van verordening (EU) 1178/2011 van overeenkomstige toepassing verklaard. 'Van overeenkomstige toepassing' omdat de verordening weliswaar in werking is maar deze bepalingen door het gebruik van de opt out nog niet van toepassing zijn. Krachtens het vijfde lid van dat artikel kan de minister een viertal extra bevoegdverklaringen aan vliegbrevetten verbinden, niet alleen voor de bovengenoemde recreatieve vliegbrevetten maar ook voor een aantal beroepsmatige vliegbrevetten die wel al op grond van verordening (EU) 1178/2011 kunnen worden afgegeven. Deze rechtsbasis is nodig omdat ook de toepasselijkheid van de bepalingen met betrekking tot deze extra bevoegdverklaringen eveneens tot 8 april 2018 wordt opgeschort. Tot slot is in artikel III het nieuwe artikel met terugwerkende kracht tot en met 1 mei 2014 ingevoerd aangezien, anticiperend op de aanvankelijke invoeringsdatum van 8 april 2015, al in 2014 een aantal vliegbrevetten LAPL (A) en LAPL (H) is afgegeven.

Daarnaast strekt dit besluit tot uitwerking van artikel 7.6 van de Wet luchtvaart betreffende de vergoeding voor handelingen ter uitvoering van internationale verplichtingen ter zake van de luchtveiligheid.

In het Besluit bewijzen van bevoegdheid voor de luchtvaart en het Besluit vluchtuitvoering zijn bepalingen ingevoegd waarmee het mogelijk wordt gemaakt om een vergoeding te vragen van de kosten voor handelingen die voortvloeien uit internationale overeenkomsten, gesloten door de Europese Unie met derde landen, alsook uit internationale overeenkomsten, gesloten door Nederland met derde landen, voor zover hierin nog niet is voorzien in het respectieve besluit. Een soortgelijke bepaling is reeds opgenomen in het Besluit luchtvaartuigen 2008 (artikel 22, eerste lid, onderdeel g) voor het onderwerp luchtwaardigheid. De noodzaak van deze technische wijziging is ook gebleken op andere terreinen, met name op het gebied van vliegbrevetten.

In concreto is deze rechtsgrondslag nodig om de afspraken tussen de Amerikaanse Federal Aviation Administration (FAA) en de European Aviation Safety Agency (EASA) met betrekking tot de herafgifte van FAA-certificaten ten behoeve van Europese vliegers te kunnen uitvoeren.[2] Conform deze afspraken moeten de nationale luchtvaartautoriteiten van de EU-lidstaten de piloten identificeren, de geldigheid

1 Commission staff working paper Transitional periods stemming from the regulation(s) on aircrew van 29 mei 2012: http://easa.europa.eu/system/files/dfu/flightstandards-doc-Note_on_transition_OPS-CAT.pdf

2 Deze afspraken zijn weergegeven in de brief van de FAA aan de Europese Commissie, te vinden met bijlage op: http://easa.europa.eu/newsroom-and-events/news/faa-eases-process-reissuing-faa-pilot-certificates-european-pilots.



van hun Europese vliegbrevetten verifiëren en een verklaring afgeven ten behoeve van de aanvraag tot herafgifte van het FAA-brevet. Deze procedure stelt de piloten in staat om deze aanvraag in Nederland in te dienen. Zolang er geen rechtsbasis voor een financiële vergoeding van de bovengenoemde werkzaamheden is, kan de Inspectie Leefomgeving en Transport de bovengenoemde procedure niet aanbieden als product en de werkzaamheden ook niet uitvoeren. Onderhavig besluit maakt het mogelijk om dit product in de Regeling tarieven luchtvaart 2008 op te nemen.

Bij de invoering van artikel 7.6 in de Wet luchtvaart is rekening gehouden met het groeiende aantal internationale overeenkomsten en de noodzaak om een vergoeding te vragen voor de voldoening van de daaruit voortvloeiende verplichtingen, zoals blijkt uit de memorie van toelichting op die bepaling (Kamerstukken II, 2012/13, 33 476, nr. 3).

Vaste verandermomenten en inwerkingtreding

Op grond van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten treden algemene maatregelen van bestuur in werking met ingang van 1 januari of 1 juli. Bekendmaking geschiedt uiterlijk twee maanden voor inwerkingtreding. In dit wijzigingsbesluit wordt afgeweken van deze vaste verandermomenten en de invoeringstermijn omdat de onderhavige maatregelen spoedeisende reparatiewetgeving betreffen.

Gevolgen

De onderhavige maatregelen, te weten het verschaffen van een wettelijke grondslag voor de uitgifte van bepaalde vliegbrevetten alsmede twee delegatiebepalingen voor tarieven, zijn naar hun aard louter wetgevingstechnisch en hebben als zodanig geen gevolgen voor bedrijven, burgers of overheid. De noodzaak tot het omzetten van vliegbrevetten of het aanvragen van een verklaring ten behoeve van de herafgifte van een FAA-certificaat vloeit rechtstreeks voort uit de Europese verordening en de internationale afspraken met de FAA en niet uit deze delegatiebepalingen.

Uitvoering en handhaving

Dit besluit is voor de uitvoerings- en handhavingstoets voorgelegd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De ILT concludeert dat met het besluit de Nederlandse regelgeving formeel in lijn wordt gebracht met de Europese regelgeving en zodoende de voor toezicht en handhaving benodigde duidelijkheid geeft. De regelingen hebben geen gevolgen voor de capaciteit en financiële middelen van de ILT.

Internetconsultatie

Aangezien het besluit noodzakelijke spoedeisende reparatiemaatregelen betreft, is afgezien van internetconsultatie.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,